

XORNADAS SOBRE CONVENIOS URBANÍSTICOS

Lugo, 7 e 8 de maio de 2002

Isabel Castiñeiras Bouzas

Avogada

Para moitos, das tres clásicas áreas de división do urbanismo, planeamento, disciplina e xestión, é esta última a que encerra a parte realmente práctica, pois sen xestión non hai posibilidade de materializar actos concretos. Pois ben, de entre todos os instrumentos cos que conta o urbanista á hora de poñer en marcha os seus plans destaca singularmente a figura dos convenios, verdadeira lei interpartes que contribúe a axilizar a tramitación e poder obter resultados de xeito máis inmediato posible dentro dunhas marxes de manobra razoables.

Estas xornadas analizaron a figura do convenio no seu máis amplo sentido, con referencia concreta á súa regulamentación na lexislación autónoma e ao seu tratamento no conxunto das disposicións urbanísticas aplicables. Foi, sen dúbida, unha importante oportunidade para coñecer o *modus operandi*, cómo se debe actuar e a aplicabilidade a determinadas actuacións urbanísticas.

* * * * *

Estas xornadas tiveron lugar no edificio administrativo da Xunta de Galicia en Lugo e foron organizadas pola EGAP en colaboración coa Consellaría da Presidencia, Relacións Institucionais e Administración

Pública e coa *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*. O encargado da súa dirección foi **Francisco Alegría Martínez de Pinillos** e foron inauguradas polo director da Escola Galega de Administración Pública, **Domingo Bello Janeiro**, quen salientou que a actividade convencional das administracións públicas é unha realidade cada vez máis presente na práctica cotiá. Así mesmo, afirmou que en sentido amplo, o termo convenio urbanístico pode entenderse como sinónimo de calquera vinculación contractual contraída polas administracións públicas, usualmente baixo un réxime de dereito administrativo, que garde unha relación máis ou menos estreita coa función pública urbanística e coas competencias que tipicamente a integran: a elaboración do planeamento urbanístico, a súa execución, así como a intervención administrativa na actividade edificadora privada e no mercado do solo.

Así mesmo, fixo referencia á Lei do solo de Galicia (1/1997, do 24 de marzo), que contempla a figura dos convenios urbanísticos no seu artigo 41.1 cando dispón que «acordada a redacción de calquera instrumento de ordenación urbanística, formularase un avance do plan que sirva de orientación á súa redacción, no que se conteñan a estratexia, directrices e obxectivos xerais do plan, que será sometido a coñecemento do Pleno do concello (...)».

A citada Lei galega do solo tamén fai referencia aos convenios urbanísticos nos seus artigos 118.3, que se refire á execución dos plans de ordenación, e no artigo 140.3 relativo aos gastos de urbanización nos sistemas de cooperación.

Polo que atinxe ao contido dos convenios urbanísticos, este é moi variado e non se pode facer unha afirmación de carácter xeral porque os dereitos e obrigas das partes serán os determinados nos pregos de cláusulas administrativas xerais e particulares; polas súas normas reitoras xerais, se existen; pola lexislación de contratos administrativos e restantes normas de dereito administrativo e, en última instancia, polos preceptos do dereito privado reguladores do contido dos contratos típicos e dos xerais sobre obrigacións e contratos.

Ademais, salientou que a eficacia dos convenios urbanísticos poderá atoparse influída pola estipulación de condicións suspensivas ou resolutorias desta, polo sinalamento dun termo inicial ou final e, tratándose de cesións lucrativas de solo ou outros bens a favor da Administración urbanística, mediante o establecemento de cargas modais polo dispoñente.

Estas xornadas contaron con dous relatorios, pola mañá, a cargo de **Francisco J. Jiménez de Cisneros Cid**, profesor titular de dereito administrativo da universidade autónoma de Madrid e avogado. O primeiro destes relatorios versou sobre o *concepto e natureza xurídica dos convenios urbanísticos cos particulares. Procedemento de elaboración e aprobación*. Este

relator destacou que a nota que define os convenios urbanísticos entre dúas ou máis administracións públicas é a de igualdade. Esta igualdade na posición xurídica das administracións públicas que participan na subscrición dun convenio reflicte que, na actualidade, os convenios se utilizan maioritariamente como técnica de cooperación. As administracións que participan nos convenios urbanísticos fano en pé de igualdade, poñendo en común, ben os seus fondos orzamentarios, ben a realización de actividades materiais no exercicio das súas respectivas competencias.

Así, desde esta perspectiva, o convenio interadministrativo atópase ben lonxe das técnicas de coordinación, caracterizadas pola existencia dun «poder de dirección». Os convenios urbanísticos evitan a predeterminación da prevalencia dalgunha das administracións públicas participantes ou da dirección da actuación convida nas mans dalgunha das administracións subscribintes.

A maioría dos convenios subscritos no noso país son convenios de colaboración e cualitativamente reflicten con precisión os problemas xurídicos existentes nesta materia.

Un dos límites que cabe atribuírles aos convenios entre administracións públicas é o relativo á modificación do reparto de competencias existente entre as propias administracións participantes na actividade convencional.

O reparto de competencias entre as administracións públicas no noso país atópase recollido na Constitución e nos estatutos de autonomía (o denominado bloque da constitucionalidade) e foi obxecto dunha extensa interpretación polo Tribunal Constitucional.

Este sistema de distribución competencial non está a disposición das distintas administracións públicas, de xeito que non pode ser obxecto de ningunha convención nin pacto. Ás veces, este principio tan evidente non foi respectado xa que fronte á urxente necesidade de financiar determinados servizos públicos da súa competencia, algunha administración pública cae na tentación de permitir que determinadas competencias da súa titularidade recaian na Administración financiante. Esta práctica debe ser corrixida, procurando a mellora do financiamento dalgúns servizos públicos prestados polas administracións públicas (fundamentalmente no ámbito das CCAA).

Logo disto, o relator referiuse aos convenios de colaboración e afirmou que a posibilidade de subscribir estes convenios entre o Estado e as CCAA atópase nos artigos 5.3 e 6 a 8 da Lei 30/92, do 30 de novembro, de réxime xurídico das administracións públicas e do procedemento administrativo común, en que se lles dedica especial atención aos convenios de Conferencia sectorial, que non deixan de ser unha modalidade destes convenios de colaboración.

Pola súa banda, os convenios entre dúas ou máis CCAA teñen o seu reflexo no artigo 145 da CE que prevé un contido primixenio destes convenios arredor da «xestión e prestación de servizos propios das ditas comunidades» e a comunicación destes convenios coas Cortes xerais ou a necesaria previa autorización das Cortes xerais cando se trate doutros acordos de cooperación. En calquera caso, esta habilitación constitucional dos convenios horizontais entre CCAA tivo moita menor repercusión práctica ca os convenios verticais, entre o Estado e as CCAA.

Os convenios que teñan como parte á Administración local (ben sexa, entre Administración estatal e entidade local, ou ben entre Administración autonómica e entidade local e finalmente entre as propias entidades locais) atópanse previstos xenericamente no artigo 57 da Lei 7/1985, do 2 de abril, reguladora das bases do réxime local.

Ata o de agora o relator referírase aos convenios urbanísticos segundo as administracións participantes neles, pero desde o punto de vista do seu contido, hai unha extensa variedade de convenios que se poden chamar de colaboración. Neste punto o relator trouxo a colación a análise formulada por Rodríguez de Santiago, distinguindo tres tipos de convenios de colaboración:

- a) Convenios de colaboración no exercicio de tarefas alleas.
- b) Convenios para o exercicio coordinado de competencias.
- c) Convenios urbanísticos entre as administracións públicas.

Polo que atinxe aos convenios de colaboración no exercicio de tarefas alleas, o peso fundamental destes convenios descansa nos convenios de financiamento de competencias atribuídas a unha administración pública diferente da administración financiadora. O relator referiuse especialmente aos convenios de colaboración financeira que teñen como partes ao Estado, como administración financiadora, e ás CCAA como administración titular das competencias.

Neste sentido destacou que non se pode entender a existencia de financiamento estatal para a execución de competencias propias das CCAA se non é en relación co sistema de financiamento das propias CCAA e co procedemento de transferencia de competencias ás CCAA.

Unha das características do proceso de traspaso de competencias ás CCAA consistiu na reserva nas mans do Estado dunha serie de competencias, principalmente referidas ao fomento, con base nas competencias que o Estado posúe segundo o artigo 149.1 CE, a pesar de que estas competencias afectaban maioritariamente a ámbitos competenciais que foran atribuídos ás CCAA pola propia Constitución no seu artigo 148.1 (exemplo, competencias relativas á agricultura, gandería, vivenda, acción social, turismo, etc). Correlativamente, os recursos orzamentarios que, ata o momento do traspaso efectivo dos respectivos servizos, financiaran

estas actividades de fomento non foron incluídos na definición do custo efectivo destes servizos, permanecendo nos orzamentos xerais do Estado, sendo obxecto de transferencias, correntes ou de capital, ás CCAA configurando o que se deu en chamar pola doutrina xenericamente como *subvencións condicionadas*.

Esta reserva de fondos, amparada inicialmente nas competencias estatais derivadas das alíneas 1 e 13, do artigo 149 CE, rematou xustificándose na competencia xeral subvencional do Estado reflectida na STC 13/1992, que afirma que esta competencia xeral é un símbolo do señorío do Estado sobre o seu orzamento, sen que se poida opoñer o principio de autonomía financeira das CCAA recoñecido polo artigo 156.1 CE.

Estas cantidades vanse converter en subvencións condicionadas ás CCAA, o que provoca que diminúa notablemente a marxe de actuación das comunidades con respecto a estes fondos, limitando, en calquera caso, a autonomía política autonómica.

Nos convenios de colaboración non só se reflicte a previsión de determinadas cantidades orzamentarias (estatais) para o financiamento de competencias de titularidade das CCAA, senón que tamén serven para articular a intervención da Administración estatal na definición do destino efectivo das axudas e, incluso, nalgún caso, na súa xestión. Foi a Sentenza do TC 13/1992, do 6 de febreiro, a que determinou os parámetros a través dos cales debe desenvolverse esta participación do Estado na determinación dos obxectivos a que se deben dedicar as axudas transferidas ás CCAA e a participación na xestión. Esta sentenza recolle no seu Fundamento xurídico oitavo, tres modalidades de intervención estatal en función do grao de competencias que posúa o Estado sobre cada materia:

1º. Se a comunidade autónoma ten competencias exclusivas sobre a materia obxecto de financiamento e o Estado non ten ningunha competencia que incida sobre esta materia, este «pode decidir asignar parte dos seus fondos orzamentarios a esas materias ou sectores. Pero (...) a determinación do destino das partidas orzamentarias correspondentes non pode facerse senón de xeito xenérico ou global, por sectores ou subsectores enteiros de actividade».

2º. Se o Estado ten un título competencial xenérico de intervención que se superpón á competencia das CCAA sobre a materia ou ten a competencia relativa ao establecemento das bases dese sector ou da súa coordinación, o Estado pode consignar «subvencións de fomento nos seus orzamentos xerais, especificando o seu destino e regulando as súas condicións esenciais de outorgamento ata onde o permita unha competencia xenérica, básica ou de coordinación, pero sempre que deixe unha marxe ás CCAA para concretar con maior detalle a afectación ou o destino, ou, cando menos, desenvolver e complementar a regulación das condicións de outorgamento das axudas e tramitación».

3º.- No suposto de que o Estado teña atribuída a competencia sobre a lexislación relativa a unha materia e lle corresponda á comunidade autónoma a competencia de execución, o Estado poderá, con respecto ao suposto anterior, estenderse «na regulación de detalle respecto do destino, condicións e tramitación das subvencións, deixando a salvo a potestade autonómica de autoorganización dos servizos».

A función dos convenios interadministrativos en cada unha destas modalidades varía notablemente, segundo a doutrina do Tribunal Constitucional. Mentres que, no suposto no que o Estado non posúe ningún título competencial sobre a materia, e é esta exclusiva do Estado, o convenio «só pode servir para facilitar a posta a disposición das CCAA dos fondos destinados a subvencións, se nos orzamentos xerais do Estado se determina xenericamente o seu destino» (Fundamento xurídico 10), a función que o Tribunal Constitucional lles asigna aos convenios cando o Estado ten algún título competencial que incide sobre a competencia exclusiva autonómica é ostensiblemente máis extensa, xa que o Estado pode «estender as súas condicións ata onde chegue a súa competencia material, en vez de por unha norma de obrigado cumprimento, mediante un convenio-programa, supeditando a transferencia dos fondos ás CCAA á asinatura do convenio correspondente.

Non todos os convenios interadministrativos de colaboración teñen un compoñente financeiro ou orzamentario, senón que moitos deles se limitan a contemplar a prestación de asistencia, material ou persoal, para que a outra administración realice eficazmente tarefas de competencia propia. É dicir, en ocasións, o convenio limítase a reflectir o compromiso das entidades asinantes a intercambiar información. Exemplo: Convenio en materia de formación continuada de xuíces e maxistrados concertado entre o Consello xeral do Poder xudicial e o Goberno de Canarias (Boletín Oficial de Canarias do 27 de maio de 1998).

Este relator tamén fixo referencia aos convenios de cooperación para o exercicio das competencias propias, e afirmou que, certamente, este tipo de convenios non supón ningún problema xurídico en canto ao exercicio de competencias: cada unha das administracións públicas participantes pon en común a súa competencia, e as actuacións materiais que comporta, co obxecto de colaborar conxuntamente. A realización de infraestruturas viarias, o ensino, a prestación substitutoria e a cultura son ámbitos de competencia concorrente ou compartida (fundamentalmente, entre o Estado e as CCAA) nos que se utilizan con profusión este tipo de convenios de colaboración.

Logo disto, o relator entrou no tema dos convenios urbanísticos entre administracións públicas, e salientou que a admisibilidade dos convenios urbanísticos foi avalada, en termos xerais, pola xurisprudencia do Tribunal Supremo, delimitando habitualmente o seu límite na vulnera-

ción de normas imperativas. Exemplo: Sentenza do TS do 15 de febreiro de 1994.

Existen diversos tipos de convenios de execución:

- a) Os concursos para a formulación e execución de programas de actuación urbanística (artigos 146 e ss. texto refundido da Lei do solo de 1976).
- b) Convenios para a constitución de servidumes (artigo 68 texto refundido da Lei do solo de 1976).
- c) Convenios para a transferencia do exceso do aproveitamento urbanístico (artigo 151.4 texto refundido da Lei do solo de 1992).
- d) Convenios sobre gastos de urbanización (artigos 155.2 TRLS-92 e 62 RXU).
- e) Convenios sobre as condicións de realización e mantemento das urbanizacións de iniciativa particular.

O relator rematou esta conferencia, a primeira da mañá, facendo unha breve referencia aos convenios urbanísticos na lexislación autonómica, fundamentalmente falou da Lei valenciana 4/1992, do 5 de xuño, sobre solo non urbanizable, e da Lei 10/1994, do 4 de xullo, de ordenación do territorio e urbanismo da Comunidade Foral de Navarra, así como da Lei 9/1995, do 28 de marzo, de ordenación do territorio, solo e urbanismo da Comunidade de Madrid.

O segundo relatorio deste mesmo profesor tratou sobre o *réxime xurídico dos convenios urbanísticos, con especial referencia aos seus límites e responsabilidade da Administración pública polo seu incumprimento. Análise da lexislación urbanística autonómica, con especial referencia á Lei 1/1997, de Galicia*. Jiménez de Cisneros Cid, destacou que a orixe e regulación autonómica dos convenios urbanísticos arranca da disposición adicional cuarta da Lei 4/1992, do 5 de xuño, da Comunidade valenciana, que regula basicamente un convenio de planeamento, é dicir, un convenio que lle afecta á modificación ou revisión dos instrumentos de ordenación existentes, e non é tanto un instrumento de xestión urbanística senón un procedemento especial de elaboración do planeamento urbanístico, con maiores cargas e obrigas para os particulares subscritores deste.

Referiuse tamén aos convenios urbanísticos como mecanismos adicionais na xestión urbanística e na súa regulación autonómica, diferenciando:

A) Os convenios para a localización da cesión da porcentaxe de aproveitamento que lle corresponde á Administración actuante ou para a súa substitución polo pagamento dunha cantidade en metálico.

É relativamente frecuente atopar supostos normativos na lexislación autonómica, polos que se pacta ou se estipula entre os propietarios interesados na execución do planeamento e a Administración urbanística, a

conversión do seu aproveitamento urbanístico polo pagamento dunha cantidade en metálico¹.

Nestes casos o réxime xurídico e a tramitación é a seguinte:

- Deberá incluírse como anexo a valoración dos aproveitamentos, practicada pola Administración pública.
- A aprobación corresponde á Administración actuante.
- Haberá unha fase de información pública.
- Deberá publicarse o seu contido no Boletín Oficial correspondente, e garantir o acceso dos cidadáns á documentación e contido do convenio.

Tamén é posible que a Administración urbanística e os promotores e propietarios afectados pola execución do planeamento poidan celebrar convenios para determinar a súa localización². Supostos estes que aínda non sendo ilegais son, en opinión do relator, absolutamente innecesarios e superfluos, xa que a adxudicación das parcelas resultantes e, en consecuencia, a localización do aproveitamento urbanístico da Administración, efectuarase no momento da aprobación definitiva do proxecto de xestión ou do proxecto de reparcelación correspondente, sen que se poidan explicar razoablemente as vantaxes dun convenio destas condicións, agás que se trate de substituír a adxudicación pola compensación en metálico.

Con todo, non se poden incluír no marco dos convenios urbanísticos as obrigas e compromisos que adquiren os promotores no marco dos plans parciais e especiais, de iniciativa e promoción particular, aos que se refire o artigo 53.1.d) e e) do texto refundido da Lei do solo de 1976 e, por exemplo o artigo 80 do Decreto legislativo 1/1990, do 12 de xullo, polo que se aproba o texto refundido da lexislación vixente en Cataluña en materia urbanística.

B) Os convenios para a execución deferida da urbanización.

O noso urbanismo, na súa fase de execución e xestión, baséase no axioma de que só é posible construír ou edificar sobre un terreo cando este ten a condición de soar, é dicir, cando se executaron as obras de ur-

¹ Atópanse, por exemplo, no artigo 149 da Lei 10/1998, do 2 de xullo, de ordenación do territorio e urbanismo da Rioxa; no artigo 11.4 da Lei 2/1998, do 4 de xuño, de ordenación do territorio e da actividade urbanística de Castela-A Mancha; no artigo 74.4 da Lei 9/1995, do 28 de marzo, de medidas de política territorial, solo e urbanismo da Comunidade de Madrid; do mesmo xeito, o artigo 140.4 da Lei foral 10/1994, do 4 de xullo, de ordenación do territorio e urbanismo de Navarra.

² Así ocorría no suposto do artigo 47.4 da Lei 11/1985, do 22 de agosto, de adaptación da Lei do solo a Galicia hoxe derogada pola Lei 1/1997, do 24 de marzo, do solo de Galicia.

banización, cumpridos os deberes de cesión e equidistribución e realizadas cantas obras e servizos urbanos estean recollidos no planeamento urbanístico. Exceptúase desta regra xeral a posibilidade de que se executen as obras de urbanización simultaneamente, con garantía e afiunzamento, ás de edificación.

As obras de urbanización a realizar serán as establecidas no correspondente proxecto de urbanización que, ao mesmo tempo, desenvolve as determinacións do planeamento preciso en cada caso: plan xeral, normas subsidiarias, plan parcial, plan especial, etc.

Con todo, hai un suposto no que o lexislador autonómico preveu a posibilidade de deferir no tempo a urbanización das obras e servizos urbanísticos que se van executar, cando se dan determinadas circunstancias: este é o caso da Lei 6/1987, do 7 de abril, do Parlamento de Canarias sobre o sistema de actuación de urbanización deferida.

Nestes casos permítese rebaixar os niveis de urbanización que esixe o planeamento ou a lexislación urbanística para poder outorgar unha licenza, permitindo así que a urbanización se complete despois da edificación e, se é o caso, venda dos terreos. Deste xeito redúcese o prezo da edificación e, sobre todo, téntanse eliminar as urbanizacións clandestinas ou ocupacións ilegais de solo.

Estes convenios deberán recoller como mínimo os seguintes elementos:

- Obras mínimas de urbanización que se van realizar na primeira fase dos sistemas de actuación.
- Distribución dos beneficios e cargas na xestión urbanística do solo.
- Xeito do reparto e pagamento dos custos das obras de urbanización da primeira fase.
- Obras de execución deferida, sistemas de actuación e xeito do financiamento e reparto.
- Planos e condicións das diversas fases da urbanización e requisitos dos proxectos de obras que as desenvolvan.
- Garantías esixidas ao urbanizador e aos demais interesados no proceso, de xeito que se asegure a completa execución do convenio así como as consecuencias xurídicas que producirá o seu incumprimento.
- Determinación do valor inicial dos terreos.
- Compromiso do adquirinte do soar que garanta a acometida de saneamento domiciliado á futura rede de sumidoiros.

C) Convenios para a xestión e execución do planeamento.

Estes convenios están concibidos como un mecanismo flexible de xestión urbanística, á marxe ou incluso como sistema alternativo aos modelos de execución sistemática previstos na Lei. Este instrumento de xestión realízase para completar ou para substituír a regulación legal establecida nos supostos de sistemas de compensación ou cooperación.

A Lei esixe que as persoas que os asinen coa Administración urbanística actuante asuman a total iniciativa e responsabilidade da xestión urbanística na execución do planeamento. Os compromisos así adquiridos polas partes que subscribiran o convenio resultarán tamén de aplicación para os terceiros adquirentes das parcelas ou dos inmobles, en virtude da subrogación legal e real que se produce tras o alleamento.

A perfección do convenio e, en consecuencia, o nacemento das obrigas para as partes xorde desde a sinatura do citado documento, o que terá lugar tras a aprobación do texto definitivo. A lexislación autonómica garda silencio sobre se se debe formalizar en escritura pública ou en documento administrativo. O convenio é un negocio xurídico bilateral, de natureza contractual, e de carácter xurídico-público, suxeito polo tanto á xurisdición contencioso-administrativa.

Para rematar a súa intervención o relator referiuse aos convenios para a modificación do planeamento e salientou que poden xurdir como consecuencia dunha proposta de alteración dalgunhas determinacións do planeamento, tipicamente a conversión do solo non urbanizable de réxime común en solo urbanizable, ou ben a alteración da cualificación urbanística dentro dunha categoría ou clase de solo (uso residencial en vez de industrial; terciario en lugar de comercial, etc.), ou simplemente a modificación de determinados parámetros urbanísticos aplicables a unha zona concreta, a un sector ou a un uso determinado. Pero tamén poden nacer con motivo dun convenio de xestión urbanística que esixa previamente a modificación do planeamento urbanístico.

A publicidade e transparencia nestes casos é especialmente esixible, xa que a modificación do planeamento supón unha alteración tamén do contido do dereito de propiedade que, ademais, só lles afectará ás persoas que celebran o citado convenio coa Administración.

O seu réxime xurídico é semellante ao dos convenios para a xestión urbanística, coa diferenza do seu obxecto, tramitación singular e sobre todo grao de vinculación entre as partes, o que vai afectar ineludiblemente ao tema da responsabilidade por incumprimento, que segundo este relator, non se pode reconducir ao ámbito da responsabilidade contractual senón que tería acomodo, neste caso, no marco da responsabilidade patrimonial obxectiva e extracontractual da Administración.

Pola tarde principiaron os relatorios coa intervención de **José María Arrojo Martínez**, maxistrado do Tribunal Superior de Xustiza de Galicia, quen falou dos convenios urbanísticos na xurisprudencia do Tribunal Supremo e do Tribunal Superior de Xustiza de Galicia, e salientou que a doutrina xurisprudencial do Tribunal Supremo é clara no recoñecemento da natureza contractual e do carácter administrativo dos convenios urbanísticos, fundamentalmente en atención ao fin perseguido con estes, o cal

vén configurar ao mesmo tempo o ámbito posible de actuación e os límites de tales convenios. Así a **sentenza do TS, do 15 de marzo de 1997**, establece que: «o urbanismo constitúe unha competencia xurídico-pública, sendo certo que esta natureza reduce e condiciona necesariamente a intervención dos administrados nel, pero sen que iso exclúa a súa participación e colaboración (*ad exemplum*, artigos 4, 52 ou 119 do texto refundido da Lei do solo de 1976). Existen aspectos concretos susceptibles de compromiso ou acordo entre a Administración e os particulares, o que dá lugar á figura dos convenios urbanísticos, como instrumentos de acción concertada que na práctica poden asegurar unha actuación urbanística eficaz, a consecución de obxectivos concretos e a execución efectiva de actuacións beneficiosas para o interese xeral. Os reparos que opoñen os recorrentes perden relevo á luz da doutrina desta sala, xa que os convenios urbanísticos son admisibles na medida en que non inciden sobre competencias das que a Administración non pode dispoñer pola vía contractual ou de pacto. Veuse así precisando, de xeito reiterado, que as esixencias de interese público que xustifican a potestade de planeamento urbanístico implican que o seu exercicio non poida atopar límite nestes convenios que a Administración concerte cos administrados. As competencias xurídico-públicas son irrenunciáveis e exércense polos órganos que as teñen atribuídas como propias (artigo 4 la Lei de procedemento administrativo de 1958) polo que non resulta admisible unha «disposición» da potestade de planeamento por vía contractual. Calquera que sexa o contido dos acordos aos que o concello chegue cos administrados a potestade de planeamento debe actuarse sempre en prol do interese xeral e segundo principios de boa administración para acadar a mellor ordenación urbanística posible, sen prexuízo das consecuencias indemnizatorias que, xa noutro terreo, poida desencadear, no seu caso, o afastamento por parte da Administración ou dos administrados de convenios urbanísticos previos ou preparatorios dun cambio de planeamento (sentenzas do 23 de xuño de 1994, 18 de marzo, 13 de febreiro de 199, e 21 de setembro de 1991)».

Consecuencias inmediatas da natureza contractual e administrativa dos convenios urbanísticos son as relativas ao sometemento á xurisdición contencioso-administrativa, dos litixios que puideran xurdir en relación con estes, así como certo grao de aplicabilidade dos principios e normativa en materia contractual se ben coas restricións e limitacións procedentes en atención ás irrenunciáveis competencias xurídico-públicas e ao necesariamente prevalecente interese público no ámbito urbanístico, ben se trate do planeamento ou ben se trate da súa execución, establecéndose pola Sentenza do Tribunal Supremo do 15 de febreiro de 1994, o seguinte: «Tende a complementar as determinacións legais na materia, posibilitando o acordo das partes afectadas, contribuíndo a faci-

litar a xestión, eliminando *ab initio* os puntos de fricción e os obstáculos que unha determinada actuación urbanística pode orixinar; e sen que sexa dable atribuírilles a estes a constitución dun sistema de execución do planeamento, sen que poidan substituír en ningún caso o sistema en cada caso elixido; deste xeito o convenio vén ser un instrumento facilitador da actuación urbanística que de ningún modo pode implicar derogación nin en beneficio da Administración nin a favor dos particulares, das regulamentacións de carácter imperativo, nin pode condicionar o exercicio das potestades urbanísticas, por ser o urbanismo unha auténtica función pública indispoñible e irrenunciabile».

En relación con isto, destaca o relevante aspecto sobre a natureza dos convenios urbanísticos como actos susceptibles de impugnación. Nas sentenzas da Sala do Contencioso-administrativo do Tribunal Supremo, do 15 de marzo de 1997, 30 de outubro de 1997 e 24 de xuño de 2000, rexéitase o criterio de que os convenios urbanísticos sexan actos de trámite non susceptibles de revisión xurisdiccional.

Agora ben, se son impugnables tanto o acto de aprobación do convenio urbanístico como o de aprobación definitiva do planeamento urbanístico, cómpre preguntarse sobre o verdadeiro alcance do exame que vai realizar o tribunal ante a impugnación nun e noutro suposto, e isto desde unha perspectiva substancial ou material, cuestión á que se tenta dar resposta na sentenza da Sala do contencioso-administrativo do Tribunal Superior de Xustiza de Galicia do 6 de xullo de 2000, na que se establece: «No suposto aquí examinado o concello X asume uns determinados compromisos, pero con expresa mención de que estes se refiren ao ámbito das súas propias competencias, e con suxeición á lexislación vixente, e especificase na estipulación sexta do convenio que a aprobación da modificación do P.X.O.U. e das actuacións posteriores se acadaría «sempre que os informes preceptivos sexan favorables», de xeito que como non podía ser doutra maneira, a execución dos compromisos asumidos polo concello só será viable en plena acomodación á normativa de aplicación, incluída a necesaria intervención das restantes administracións competentes coa tramitación que sexa obrigada en cada caso. Desde este punto de vista, e desde unha perspectiva de orde formal, non se aprecia que o acto impugnado supoña unha previsión de inadmisibile preterición das esixencias procedementais que no seu día deban ser de aplicación.

Exposto o anterior procede xa entrar no aspecto propiamente substancial do tema litixioso, en canto que opera aquí unha lexitimación activa fundamentalmente residenciable nas posibles consecuencias urbanísticas derivables do acto impugnado. Trátase no caso dun convenio de planeamento que ten a finalidade de acadar unha modificación futura do P.X.O.U., polo que obviamente a súa impugnación non pode apoiarse na mera circunstancia sobre a contradición co P.X.O.U., e é distinta cuestión

o debate sobre a inaceptabilidade material da alteración pretendida, e neste punto cómpre significar que certamente o alcance do estudo que se vai realizar con ocasión do presente recurso non pode identificarse co que propiamente corresponde en sede de impugnación do Acordo de modificación do P.X.O.U., ao verse necesariamente limitado o exame neste proceso ao comentado no anterior Fundamento de dereito sobre previsións de orde procedementa, e xa no aspecto substancial, a unha primeira aproximación respecto a se a previsión material contida sobre establecemento do centro comercial constitúe unha tan manifesta e evidente violación da normativa de aplicación que xustificara un pronunciamento anulatorio en evitación do que de xeito evidente se presentara, xa anticipadamente, como unha inadmisíble «disposición» da potestade de planeamento por vía contractual en prexuízo do interese xeral. Centrada así a cuestión, o acto convencional do concello non se manifesta no grao suficiente de evidencia como vontade dunha lexítima disposición da potestade de planeamento, senón como previa toma de postura que abrirá o trámite no que precisamente todos os interesados, e necesariamente as diversas administracións con competencias no ámbito afectado, intervirán e manifestarán as posturas, informes e decisións correspondentes nun tema que para a súa definitiva decisión no que se refire aos temas urbanísticos, (incluídos os relativos a modificacións de uso e inclusión de determinados terreos), demanda a plena participación e achega propias do desenvolvemento e decisión da tramitación proposta, do que deriva polo tanto a improsperabilidade do presente recurso en canto que exclusivamente dirixido contra o acordo aquí impugnado do que segundo o exposto non cómpre anticipadamente derivar nesta fase unha inaceptable vontade municipal de ilexítima e indebida aplicación das súas potestades en materia de planeamento, e é nos procesos dirixidos contra os acordos de aprobación de modificación do P.X.O.U. e subseguintes actuacións onde se desenvolverán e decidirán as cuestións procedementais e substanciais que poidan xurdir en relación coa debida acomodación á normativa urbanística e correspondentes previsións de ordenación, todo isto sen prexuízo de lembrar por último, que o coñecemento do debate sobre titularidades de terreos estalle atribuído á Orde xurisdiccional civil.»

Naqueles casos nos que o convenio urbanístico chego finalmente a integrarse formalmente nas previsións de ordenación urbanística mediante a oportuna tramitación seguindo o procedemento establecido, debe terse en conta que xa non cómpre seguir falando propiamente de «convenio urbanístico», senón de planeamento urbanístico co que iso supón; así **sentenza da sala do contencioso-administrativo do Tribunal Superior de Xustiza de Galicia do 15 de febreiro de 2001.**

Na potestade do planeamento existe unha marxe para a discrecionalidade da administración competente, e ao mesmo tempo, a natureza nor-

mativa dos plans e a necesidade de axeitalos ás esixencias cambiantes do interese público, xustifican o *ius variandi* da Administración fronte ao que non se poden opoñer os dereitos dos propietarios, con independencia das procedentes indemnizacións, criterio mantido pola doutrina xurisprudencial do **Tribunal Supremo**, plasmada entre outras, en **sentenzas do 20 de xaneiro de 1992, 5 de febreiro de 1992, 11 de febreiro de 1992 e 8 de xullo de 1992.**

A alteración do planeamento que se considere plenamente axustada a dereito, pode xerar, non obstante, un dereito de indemnización a favor do afectado por aquela. Así se recollía no artigo 87 do texto refundido da Lei do solo do 76. No seu número 2 dispoñíase que a modificación ou revisión da ordenación dos terreos e construcións establecidas polos plans parciais, plans especiais e por programas de actuación urbanística só poderá dar lugar a indemnización se se produce antes de transcorrer os prazos previstos para a execución dos respectivos plans ou programas, ou transcorridos aqueles, se a execución non se levara a efecto por causas imputables á Administración, mentres que o número 3 do propio artigo 87 indicaba que as ordenacións que impuxeran vinculacións ou limitacións singulares que leven consigo unha restrición do aproveitamento urbanístico do solo que non poida ser obxecto de distribución equitativa entre os interesados conferirán dereito a indemnización.

A doutrina xurisprudencial veu interpretando de xeito restritivo o referido artigo 87.2, atribuíndo a este precepto un carácter de excepcionalidade derivado deste último, non só do réxime estatutario da propiedade inmobiliaria cun contido que será en cada momento o que xurda da ordenación urbanística aplicable, senón tamén da inserción do dito artigo no marco legal da responsabilidade patrimonial da Administración pública, o que supón que para que proceda este tipo de indemnización será necesario acreditar cumpridamente unha lesión patrimonial nos bens ou dereitos de quen a reclame, segundo o disposto no artigo 106.2 da Constitución e no artigo 40 la Lei de réxime xurídico da Administración do estado, do 26 de xullo de 1957 –este último derogado pola Lei 30/1992, do 26 de novembro, de réxime xurídico das administracións públicas e do procedemento administrativo común, texto normativo que regula no seu título X a responsabilidade das administracións públicas–. O **Tribunal Supremo**, **sentenzas do 12 de maio de 1987, 14 de abril de 1992 e 26 de xaneiro de 1993**, esixía ademais, para que a indemnización fora procedente, a xustificación do cumprimento dos deberes e actuacións que lles impón aos propietarios o ordenamento urbanístico, de tal xeito que só cando o plan chegase á súa fase final de realización se adquire o dereito aos aproveitamentos urbanísticos, salvo incumprimento por causas imputables á Administración. No mesmo sentido, a **sentenza da sala do contencioso-administrativo do Tribunal Supremo, do 15 de outubro de 1994.**

Cómpre facer un enfoque distinto desde a consideración da responsabilidade contractual estritamente entendida, ao establecerse na **sentenza da sala do contencioso-administrativo do Tribunal Supremo do 24 de abril de 1989**, que non é necesario recorrer ao parágrafo segundo do artigo 87 da Lei do réxime do solo, senón que a indemnización que hai que satisfacer, aínda que remotamente ten unha motivación urbanística, atopa a súa razón inmediatea no incumprimento dunha obrigação contractual. Tamén se referiu este relator, para rematar xa coa súa intervención, á **sentenza da sala do contencioso-administrativo do Tribunal Superior de Xustiza de Galicia, do 27 de marzo de 2002**, sobre a petición do cumprimento do convenio, e á **sentenza da sala do contencioso-administrativo do Tribunal Supremo, do 13 de decembro de 2000**.

O segundo relatorio da tarde correu a cargo de **Enrique Porto Rey**, profesor da Escola Técnica Superior de Arquitectura de Madrid e arquitecto, que fixo **unha análise pormenorizada dos convenios urbanísticos no ámbito do planeamento, e analizou un suposto práctico**. Porto Rey salientou que a orixe ou causa última dos convenios urbanísticos hai que situala na asfixia operativa creada polo urbanismo de obra privada que, dun lado, sitúa no concello a potestade de planeamento total e nos propietarios privilexiados a plusvalía urbanística que os plans xeran pero que despois fai economicamente imposibles as expropiacións e, por conseguinte, a xestión urbanística directa ou complementaria dos municipios. O convenio é, pois, o instrumento ao que recorren os concellos e os promotores para reorientar o desenvolvemento urbano sen ter que pagar as cuantiosas indemnizacións a que se verían obrigados no caso de que os concellos se limitaran a modificar o planeamento sen contar co consentimento dos afectados. Nestes convenios adóitanse pactar as modificacións do planeamento normalmente sobre a edificabilidade a incluír nos plans e en contraprestación a esas plusvalías pactadas os promotores e propietarios comprométese, ordinariamente, a ceder parte desta edificabilidade de distintos xeitos antes de solicitar licenzas. O exercicio de potestades administrativas é certamente o obxecto dos convenios porque se pactan modificacións do planeamento e porque os particulares asumen cesións non previstas na lei.

Desde logo o financiamento dos plans non foi alleo ao desenvolvemento dos convenios e non só porque este tráfico lles permitía aforrar en custos de xestión propiamente urbanística ao non ser necesario custear expropiacións, senón tamén porque as contraprestacións diñeirarias lles permitían facer fronte a outras funcións; ademais de que sobre os convenios podían tamén artellarse canles non tan santos para o financiamento dos partidos ou dos propios responsables municipais, que de todo houbo. En definitiva, a práctica dos convenios de planeamento foi o mo-

tor e guía orientadora das estratexias municipais do planeamento: primeiro chégase a acordos cos promotores ou propietarios interesados e despois plásmase o acordado nos plans. A ese triste destino de acólitos ou vestimenta do previamente pactado entre os intereses económicos municipais e os urbanísticos dos propietarios, tendentes sempre a un máximo de plusvalía, redúcese en boa parte o triste papel da función pública urbanística, é dicir, o planeamento e os complexos e solemnes trámites da aprobación dos plans. Os plans que utilizan os convenios son unha máquina de fabricar plusvalías, cartos contantes e soantes.

O lexislador estatal, na Lei 8/1990 non se deu conta destes manexos nin para encarreiralos nin para prohibilos e seguiu regulando o planeamento como se fora froito dunha limpa, racional e incondicionada reflexión e decisión sobre a mellor utilización do territorio, afastada e non contaminada por espurios intereses. Pero a lexislación das CCAA, máis realista ou cínica, abordou a cuestión. A un san realismo respostoulle, sen dúbida, a Lei canaria 6/1987, do 7 de abril, reguladora do sistema de actuación urbanística diferida, que permitía convenios para rebaixar os niveis de urbanización esixidos pola lexislación urbanística para que se outorgue unha licenza, e permitir que a urbanización se complete despois da edificación e venda dos terreos. Deste xeito abarátase a edificación (ao non ser necesario adiantar os custos dos investimentos necesarios para urbanizar os terreos) e desincentívanse as edificacións ilegais (sobre solo non urbanizado), que fan necesarias posteriormente cuantiosas obras municipais de urbanización. Certamente os convenios de urbanización diferida non son moi distintos dos «compromisos que se deberan contraer entre o urbanizador e o concello, e entre aquel e os futuros propietarios de solares» sobre a realización e mantemento das urbanizacións, que xa a Lei do solo de 1956 obrigaba a incluír na documentación dos plans e proxectos de iniciativa particular.

Cinicamente xa a Lei valenciana 4/1992, do 5 de xuño, sobre solo non urbanizable, habilitaba aos municipios para subscribir convenios cos particulares. A lei permite que estes tiveran por obxecto a potestade de planeamento, e impón diversas medidas que garanten a súa publicidade, sobre todo durante a tramitación da modificación do planeamento que se leva a cabo para cumprir o convenio, o alcance do cal «se entenderá sempre sen prexuízo da plenitude do exercicio pola administración da potestade de planeamento e sometido á condición suspensiva de que o plan ou instrumento definitivamente aprobado faga posible o seu cumprimento. O non cumprimento desta condición non dará lugar, en ningún caso, á responsabilidade contractual da Administración que subscribira o convenio, agás que o cambio de criterio que determinará a imposibilidade de cumprimento lle fora imputable e non se xustificará suficientemente en razóns obxectivas de interese público».

As leis navarra (10/1994, de ordenación do territorio e urbanismo) e madrileña (9/1995, de política territorial, solo e urbanismo) seguían o mesmo esquema conceptual, tentando, coma no caso da valenciana, de conciliar o principio de indispoñibilidade das potestades administrativas e máxima transparencia sobre os convenios celebrados. Así, sen prexuízo de incorporar o convenio á información pública daqueles procedementos de modificación do planeamento que resulten afectados por el, é necesario someter a información pública calquera convenio, aínda que se refira a unha materia que non esixa para a súa fixación acto unilateral. A información pública é previa á celebración do contrato: «Tras a información pública, o órgano que negociara o convenio deberá formular, á vista das alegacións, unha proposta de texto definitivo do convenio, da que se dará vista á persoa ou ás persoas que negociaran e subscribiran o texto inicial para a súa aceptación, reparos ou, no seu caso, renuncia. Na lei madrileña non se prevén ademais só rexistros municipais, coma nas outras, senón tamén un rexistro autonómico de convenios».

Despois da Lei estatal de réxime xurídico e valoracións de 1998, que non os menciona, a Lei da Rioxa 10/1998, do 2 de xullo, regula os convenios urbanísticos que poden subscribir a comunidade autónoma e os municipios con persoas públicas e privadas, e afirma a súa natureza xurídico-administrativa, prescribindo en liña cos anteriores o seguinte: os convenios nos que se acorde o cumprimento do deber de cesión do aproveitamento urbanístico, mediante o pagamento dunha cantidade substitutoria en metálico, deberán incluír a pertinente valoración; se os particulares asumen a total responsabilidade do desenvolvemento da súa unidade de execución, poderán definir a súa execución en todos os seus detalles, á marxe incluso dos sistemas de actuación previstos pola lei; a competencia para aprobar estes convenios correspóndelle á Administración actuante, tras a apertura dun período de información pública, por prazo de vinte días, sobre modificación do planeamento, a administración competente estará obrigada a tramitala, pero conservando, en todo caso, en plenitude, o exercicio das súas facultades normativas.

Pero con regulación autonómica ou sen ela a concertación urbanística é xa un fenómeno imparabile. Estas leis serven para tranquilizar as consciencias dos operadores urbanísticos e legalizar unhas prácticas que, vistas desde o rigor do dereito público tradicional, incluso poderían cualificarse de tentativas de prevaricación, porque esa é a conduta típica e antixurídica do funcionario ou autoridade que se compromete a planificar ou alterar o planeamento existente mediante acordos cos interesados, algo que non imaxinara a lexislación urbanística.

Este relator afirmou que pese a todo, os convenios convertéronse en instrumentos positivos. Dixo que agora os convenios son unha parte da actividade urbanística, tanto na súa vertente planificadora como na xes-

ción e que foi a práctica urbanística a que fixou o seu contido e caracteres básicos, que foron recollidos e regulados posteriormente na lexislación urbanística autonómica. Citou neste punto a Cano Murcia, que define os convenios como acordos de vontades entre a Administración e persoas físicas ou xurídicas, públicas ou privadas, titulares de intereses urbanísticos (promotores, empresas urbanísticas, xuntas de compensación, veciños...) que teñen o seu fundamento no principio de participación dos particulares no urbanismo e na capacidade negocial da Administración, celebrados coa finalidade de completar a lei, naqueles supostos nos que a regulación legal está inacabada ou prevé expresamente a chamada ao convenio, resolvendo deste xeito os problemas que as insuficiencias da lexislación urbanística formulan e dando satisfacción á participación dos cidadáns na definición da súa digna calidade de vida.

Os convenios de planeamento constitúen unha manifestación dunha actuación convencional frecuente nas administracións públicas, que ten por obxecto a preparación dunha modificación ou revisión do planeamento en vigor.

O convenio ten un carácter máis convencional que contractual, polo que non contén só un xogo de obrigacións recíprocas e entrecruzadas (contraprestacións) senón tamén compromisos paralelos da Administración e do particular que o concerte, dirixidos a un fin coincidente e común, que tende ao aseguramento futuro da execución da modificación do plan ou da súa revisión cando, no seu caso, este se chegue a aprobar.

O convenio previo e a revisión ou modificación do plan aparecen como realidades autónomas e independentes, por non ser a potestade de planeamento, da que é expresión a súa modificación ou revisión, susceptible de disposición contractual.

Os convenios de planeamento como instrumentos de acción concertada son admisibles na medida na que non inciden sobre competencias das que a Administración non pode dispoñer por vía contractual ou de pacto. Na práctica, aseguran unha actuación urbanística eficaz, a consecución de obxectivos concretos e a execución efectiva de actuacións beneficiosas para o interese xeral.

O noso sistema urbanístico non sempre lle deu a mesma importancia á iniciativa privada e á súa colaboración no planeamento. A evolución do papel da iniciativa privada cara a unha postura máis secundaria respecto á formulación e modificación do planeamento, supuxo un incremento da importancia do convenio urbanístico, tanto pola súa proliferación como instrumentos de axilización da actividade urbanística, como polas implicacións da súa utilización en determinados casos.

O artigo 40 da Lei do solo de 1956 sinalaba que as persoas privadas poderán formar plans municipais, comarcais, especiais e proxectos de urbanización e que se obtiveran previa autorización do concello seríanlle

facilitados os elementos informativos e poderían ocupar as fincas, todo isto para a redacción do plan. De aquí resultaba que a previa autorización municipal só era necesaria para os concretos efectos de obter información e ocupar fincas, non con carácter xeral, e que a formación podía referirse a plans xerais municipais e incluso comarcais, e a Lei de 1976 referiuse tamén á formación de plans xerais por persoas privadas.

Ata a Lei 8/90, do 25 de xullo, de reforma do réxime urbanístico e valoracións do solo non se modificou a situación legal, aínda que xa xurdiran os convenios urbanísticos referentes á modificación do planeamento. Pero esta Lei 8/90 restrinxiu as facultades dos particulares ao dicir no seu artigo 13.1 que as entidades públicas e os particulares poderían redactar os instrumentos de planeamento en desenvolvemento do Plan xeral. A Lei do solo de 1992 recolleu esta restrición, ao asumir tal redacción no seu artigo 104.1 e engadir no 109.1 que os plans xerais serían formulados polo concello.

Todo isto determinou que as clásicas modificacións puntuais do Planeamento xeral tivera que formulalas o concello e deu base ao auxe dos convenios de planeamento no que o papel do concello era formular e tramitar as modificacións puntuais, cousa que xa non podían facer os particulares.

Os convenios que teñen por obxecto posibles modificacións do planeamento non están contemplados na lexislación estatal pero si na valenciana, navarra, madrileña, etc.

A cobertura legal xeral atópase no artigo 4 da Lei de contratos das administracións públicas de 1995 e no ámbito local no artigo 111 do texto refundido de Réxime local de 1985. O artigo 88 da Lei do réxime xurídico e procedemento administrativo común de 1992 refírese á terminación convencional do procedemento administrativo.

Estes preceptos conteñen os seguintes principios:

1º. A Administración pode concertar contratos, pactos e condicións que non sexan contrarios ao interese público, ao ordenamento xurídico ou aos principios de boa administración.

2º. As administracións públicas poden celebrar acordos, pactos, convenios ou contratos sempre que non sexan contrarios ao ordenamento xurídico nin versen sobre materias non susceptibles de transacción e teñan por obxecto satisfacer o interese público.

En canto á eficacia dos convenios urbanísticos, este relator salientou que teñen unha natureza xurídico-administrativa e polo tanto están rexidos polas normas xerais de contratación das administracións públicas. O problema destes concertos ou convencións da Administración cos particulares é a súa eficacia tanto entre as partes como fronte a terceiros. Nos convenios sobre planeamento hai unha cuestión engadida que é a nuli-

dade de calquera pacto que comprometa a potestade de planeamento da Administración.

Como calquera acordo de vontades os convenios de planeamento están suxeitos a unha responsabilidade contractual e extracontractual, reguladas nas lexislacións urbanísticas e na lexislación de contratos. Os convenios requiren para a súa validez o respecto dun procedemento que cumpra cos principios legais destes (transparencia, publicidade e concorrencia). A xurisprudencia entende que o incumprimento do convido por calquera das partes terá que ser compensado por medio da correspondente indemnización sen que sexa posible pedir a nulidade dos acordos e plans contrarios nas súas determinacións ao estipulado nun convenio.

O mércores, 8 de maio, as xornadas contaron con dous relatorios de **Joaquín Peñarrubia Iza**, profesor titular de dereito administrativo da Universidade Rey Juan Carlos de Madrid e ex-director xeral de turismo da Comunidade autónoma de Madrid, que analizou dous casos prácticos, o primeiro sobre os *convenios de xestión urbanística* e o segundo sobre *expropiación e convenios urbanísticos*.

Este relator salientou que a lexislación máis moderna non só regula xa algunhas formas de xestión, non só regula a posibilidade mesma de establecer convenios e o seu alcance, senón que se detén cada vez máis en regular a natureza así como o contido e alcance destes convenios.

Na Lei 1/97 do solo de Galicia, contense unha referencia aos convenios urbanísticos que simplemente se mencionan, tamén se fala da posibilidade de crear sociedades mercantís, sociedades de xestión, pero non se establece un réxime xurídico destes convenios. A xurisprudencia foi perfilando esta figura e así estableceu que estes convenios teñen sempre un carácter xurídico-administrativo, regulados polo tanto polo dereito público e sometidos á xurisdición contencioso-administrativa. Non son contratos civís.

O texto refundido da Lei do solo de 1992 mencionaba estes convenios dun xeito moi conciso, así no artigo 213 fálase da posibilidade de establecer convenios en materia de expropiación, tamén no artigo 303 desta lei se mencionan estes convenios dentro da rúbrica das competencias da xurisdición contencioso-administrativa, pero non regula o seu contido.

Segundo o contido dos convenios podemos falar de convenios urbanísticos de xestión, convenios de planeamento e convenios expropiatorios.

Este relator referiuse en primeiro lugar aos convenios de xestión e afirmou que o réxime xurídico foi parco. A xurisprudencia foi quen perfilou o que pode entrar nun convenio de xestión, cales son as potestades administrativas, e qué é o que esta pode acordar cos particulares. Ese réxime xurídico tan conciso tende a xuridificarse, a recollese por lei, na lexislación máis moderna. Así a Lei do solo de Madrid, unha das máis mo-

dernas recolle a distinción entre os convenios de xestión e os de planeamento. Nesta lei fálase da cooperación interadministrativa e logo dos convenios urbanísticos. Establece algúns principios xerais que se refiren a ambos os dous tipos de convenios, de planeamento e de xestión. E recolle dúas cuestións nas que a xurisprudencia incidira moito:

1^a. son nulas de pleno dereito as estipulacións ou acordos aos que non pode chegar a Administración porque son condicións imperativas que corresponden en todo caso á Administración e, polo tanto, non pode facer desleixo desa función.

2^a. establécese que os convenios urbanísticos terán a todos os efectos carácter xurídico-administrativo.

Esta Lei do solo de Madrid, Lei do 17 de xullo de 2001, define os convenios de execución do planeamento como os convenios que se refiren á xestión do planeamento e di que son aqueles que non afectando en absoluto á ordenación urbanística (porque senón serían de planeamento) se limitan á determinación dos termos e as condicións da xestión e execución do planeamento e demais instrumentos existentes no momento da súa celebración. Do cumprimento destes convenios non poderá resultar nunca alteración, modificación, excepción ou dispensa do planeamento, é dicir, serven para xestionar o planeamento pero non serven para modificar ese planeamento.

O réxime substantivo concreto destes convenios teñen que establecerse entre as administración públicas ou con respecto a terceiros, dándose tamén cabida á posibilidade de que mediante un convenio urbanístico previo, se cree outra persoa xurídica como é un consorcio creado por estas administracións ou sociedades mercantís de xestión urbanística.

Os convenios deben ter un contido mínimo: as bases da actuación urbanística que se vai desenvolver incluíndo a programación da urbanización e, no seu caso, da edificación. Tamén os estatutos e o acordo da persoa xurídica que se cree polas administracións públicas, se é o caso. Tamén debe incluír todas as ideas ou principios que permitan individualizar a xestión urbanística que se vai realizar.

Estes convenios teñen que ser aprobados polas máximas autoridades das administracións que o vaian realizar, coa obrigación de darlle publicidade en todo caso a través do boletín oficial que corresponda.

Tamén son convenios de xestión aqueles polos que se crean personalidades xurídicas independentes das dos entes que realizan ese convenio:

- 1º. Mancomunidades
- 2º. Consorcios
- 3º. Sociedades mercantís urbanizadoras.

Estes últimos non son convenios de xestión pero si son convenios nos que se acorda quen vai a realizar a xestión e cómo a vai realizar.

A diferenza entre mancomunidades e consorcios por un lado, e sociedades mercantís por outro, é evidente, as mancomunidades e os consorcios son de dereito público, mentres as sociedades mercantís non teñen ese carácter, e poderán traspasarse ou delegarse polas administracións públicas que realizan o convenio aquelas funcións ou potestades públicas que sexan susceptibles conforme ao ordenamento xurídico de realizar ese traspaso, mentres que as sociedades mercantís non poderán realizar ningunha delegación de ningunha función. As entidades de dereito público réxense pola Lei de bases de réxime local e pola lei 30/92, mentres que as sociedades urbanísticas se rexen polas normas xurídicas do dereito privado. Artigo 123 da Lei galega do solo.

A figura do urbanizador privado créase na Lei de 1994 da comunidade valenciana, e pasou tamén á Lei da comunidade de Madrid. Trátase dunha persoa privada que pode solicitar da Administración a realización da xestión urbanística dun polígono e a Administración concédello sempre que non o fagan á súa custa. O axente urbanizador realiza esa xestión urbanística pero faino pensando nun lucro persoal, mediante un pagamento en metálico ou un pagamento en especie, cunha parte do aproveitamento urbanístico resultante.

Sobre os convenios de expropiación salientou que tradicionalmente, cando se falaba deles aludíase só a un aspecto moi concreto que é o da fixación do prezo xusto. A xurisprudencia tamén perfilou estes convenios expropiatorios que normalmente se establecen verbo da fixación e ao alcance do pagamento do prezo xusto. O artigo 213 do texto refundido da Lei do solo de 1992, vixente nesta materia, establece unha regulación das posibilidades de chegar a acordos en materia de expropiacións urbanísticas. E así fala de modalidades de xestión da expropiación e establece que as entidades locais poderán promover para a xestión das expropiacións as modalidades asociativas con outras administracións públicas ou particulares de conformidade coa lexislación de réxime local ou coa lexislación urbanística. E poderán tamén encomendar o exercicio da potestade de expropiación a outras administracións públicas.

A regulación das expropiacións está a cabalo entre a lexislación estatal e a lexislación das CCAA. Así, a expropiación régulase polo Estado, pero como as CCAA teñen atribuídas competencias en materia de urbanismo, tamén estas regulan algúns aspectos destas expropiacións.

A lexislación adoita recoller tres sistemas de execución: por un lado o sistema de compensación, o sistema de cooperación e, finalmente o sistema de expropiación regulado pola lexislación urbanística e onde a administración ten un maior papel que nos outros dous, artigo 124 da Lei do solo de Galicia. Na lexislación moderna establécese un sistema de discrecionalidade, de xeito que a administración, en función da realidade, pode optar, motivándoo, de xeito discrecional por un ou outro sis-

tema, artigo 125 da Lei galega. Formalmente seguen tendo preferencia os outros dous sistemas pero a Administración pode optar discrecionalmente polo sistema de expropiación.

A Administración toma a iniciativa da execución e opta por este sistema de expropiación, e debe dar razóns de urxencia ou necesidade para optar por este sistema. A cambio debe dar un prezo xusto. A expropiación é unha potestade administrativa e a administración pode exercela de forma directa ou indirecta, encomendando isto a outra administración e formalizándoo por medio dun convenio expropiatorio.

O prezo xusto, o seu concepto, atópase na Lei de expropiación forzosa. A lexislación galega cando fala do prezo xusto non o define senón que se establece cómo debe determinarse, artigo 144, en función do valor urbanístico sen ningunha dedución ou adición. A taxación pódese facer de forma conxunta ou individual.

Hai outro tipo de expropiacións urbanísticas que non se toman como sistema de actuación, senón como expropiación propiamente dita. O Tribunal Constitucional di que lles corresponde ás CCAA definir as causas destas expropiacións urbanísticas propiamente ditas.

As xornadas remataron coa intervención de **Domingo Bello Janeiro**, director da Escola Galega de Administración Pública, quen logo de agradecer a presenza do público asistente, así como a brillante intervención de cada un dos relatores, deu por clausuradas estas xornadas. 